

Содержание и функции современной системы управления национальной экономикой

1. Что является главной задачей государственного регулирования?
2. Перечислите основные подходы к определению роли государства в экономике.
3. Перечислите методы государственного регулирования экономики.
4. Что понимается под теорией управления?
5. Субъект управления это ...
6. Объект управления это ...
7. Что является предметом управления?
8. Что является результатом процесса управления?
9. Управление это ...
10. Перечислите основные аспекты управленческой деятельности.
11. Что представляет собой процесс управления?
12. Что понимается под функцией управления?
13. Перечислите стадии процесса управления.
14. Целеполагание это...
15. Ключевым положением современной теории управления является...

ГОЭЛРО (*Государственная комиссия по электрификации России*) - *Государственный план электрификации России* первый перспективный план развития экономики, принятый и реализованный в России после революции.

Пятилетка Кондратьева (1923-1928). Плановая комиссия Наркомзема РСФСР составила первый перспективный *план развития сельского и лесного хозяйства РСФСР*.

- «Рыночная проверка» методов государственной политики.
- «Необходимость сочетания на базе НЭПа плановых и рыночных начал» индустриального секторов.
- концепция параллельного равновесного развития сельского хозяйства и промышленности.

Пятилетки (1928-1995). Госплан СССР начал составлять пятилетние планы и контролировать их соблюдение с 1928 года .

Пятилетки СССР (1928-1995)

1928—1932

I пятилетний план

1933—1937

II пятилетний план

1938—1942

III пятилетний план — *сорван началом Великой Отечественной войны*

1946—1950

IV пятилетний план

1951—1955

V пятилетний план

1956—1960

VI пятилетний план — *не был завершён, был принят Семилетний план на период с 1959 по 1965 годы*

1959—1965

Семилетний план

1966—1970

VIII пятилетний план

1971—1975

IX пятилетний план

1976—1980

X пятилетний план

1981—1985

XI пятилетний план

1986—1990

XII пятилетний план

1991—1995

XIII пятилетний план

В условиях глобализации экономики роль государства как регулирующего и контролирующего органа является весьма значительной и важной.

Практика реформирования российской экономики доказала несостоятельность тезиса «о несовместимости плана и рынка» и от почти полного отрицания государственного регулирования экономики с начала 90-х гг. государство вынуждено было вернуться к госрегулированию в конце 90-х гг.

Эффективная рыночная экономика не может быть создана без активной регулирующей роли государства.

Российские экономические реформы

Реформы в России начались в январе 1992 года, руководить ими взялись специалисты, не имевшие опыта ни реформирования, ни руководства экономикой крупной державы.

Либерализация цен (переход от назначаемых государственных цен – государственного ценообразования – к системе свободных рыночных цен – рыночному ценообразованию).

«Первые ошибки были допущены почти сразу же после начала трансформации. В 1992 г., в азарте построения рыночной экономики, большинство цен были моментально либерализованы, что привело к инфляции, уничтожившей сбережения и сделавшей макроэкономическую стабилизацию первоочередной задачей программы реформ».

Дж. Стиглиц, лауреат Нобелевской премии в области экономики.

Приватизация. На втором этапе реформ проведена приватизация предприятий, которой была отведена основная роль в реформировании народного хозяйства.

Денежная приватизация


Чековая приватизация.

Модели рынка

В рамках смешанной экономики выделяют *4 основных модели*:

- **Американская** – наличие большого количества экономических свобод и сравнительно низкая степень перераспределения доходов (чистый капитализм);
- **Шведская** – высокий уровень налогов, высокие социальные пособия, низкая дифференциация доходов;
- **Японская** – низкий уровень оплаты труда, что снижает издержки на производство продукции и повышает доходы производителей;
- **Германская** – поддержка государством мелкого и среднего бизнеса, госрегулирование оптовых и розничных цен, таможенных пошлин.


Общий вывод – без активной регулирующей роли государства не может существовать эффективной социально-ориентированной рыночной экономики.



*Необходимость государственного
регулирования экономики
является следствием
недостатков свободной
рыночной системы*

Фиаско рынка


- Нестабильность, цикличность развития
- Появление монополий
- Возникновение внешних эффектов – загрязнение ОС
- Незаинтересованность рынка в производстве общественных благ
- Высокий уровень дифференциации доходов
- Безработица и инфляция
- Чрезмерная дифференциация регионов страны



*Современная история не знает
примеров высокоразвитой и
эффективно функционирующей
экономики без рынка*

Фиаско государства

- Дефицит доступной информации
- Несовершенство политического процесса
- Бюрократизм и разбухание издержек на содержание управленческого аппарата сверх оптимального уровня
- Завышение объема производства общественных благ и связанная с этим растрата ресурсов
- Образование государством через перераспределительные процессы новых форм неравенства и дискриминации



Роль государства в экономике нельзя связывать лишь с компенсацией пороков и недостатков рыночного саморегулирования, а рынок рассматривать соответственно как компенсатор несовершенства государственного регулирования.

Что является главной задачей государственного регулирования?

Главной задачей государственного регулирования является *обоснование и разработка стратегии социально-экономических преобразований*

с определением:

- конечных целей
- приоритетов
- этапов

Функции государства (или формы вмешательства в хоз. деятельность)

- создание правовой базы функционирования экономических субъектов
- участие в создании ОБ, особенно в области образования, здравоохранения, культуры и искусства
- регулирование внешних эффектов
- осуществление антимонопольных мероприятий
- перераспределение доходов через налоговую систему и систему трансфертов
- осуществляет производство благ и услуг на госпредприятиях
- участвует в создании рыночной инфраструктуры
- проводит макроэкономическую стабилизацию при помощи фискальной и кредитно-денежной политики
- осуществляет поддержку небольших предприятий на основе льготного налогообложения и системы дотаций
- контроль внешнеэкономической деятельности при помощи таможенной политики
- поддерживает фундаментальные научные разработки

Понятие ГОБ

- Глобальные общественные блага — это общественные блага, выгоды от которых, в отличие от частных благ, универсальны для всех людей и поколений. Для ГОБ характерны неисключаемость (в них нуждаются все люди, их никто не может исключить из перечня требуемых благ) и неконкурентность (потребление их одними не препятствует их потреблению другими).
- Общественные блага в классическом понимании – это товары или услуги, которые, будучи предоставленными одному человеку, могут быть доступны другим без каких бы то ни было дополнительных затрат с их стороны.

Сущность государственного регулирования экономики

Понятие «государственное регулирование экономики» *означает* воздействие государства в лице государственных органов на экономические объекты и процессы и участвующих в них лиц.

Осуществляется для того, чтобы:

придать процессам организованный характер;

упорядочить действия экономических субъектов;

обеспечить соблюдение законов;

отстаивать государственные и общественные интересы.

Сущность государственного регулирования экономики

Государственное регулирование в широком смысле слова *включает*:

- прогнозирование
- планирование
- финансирование
- бюджетирование
- налогообложение
- кредитование
- администрирование
- учет
- контроль

Основные подходы к определению роли государства в экономике

Сформировались два основных подхода к определению роли государства в экономике:

- **ограниченное вмешательство государства в экономику** (предполагает проведение макроэкономической политики);
- **активная роль государства в реформировании экономики** (стратегия преодоления трудностей переходного периода) - данный метод предпочтителен для нашей страны.

Важнейшие принципы

- согласование стратегических и тактических целей в процессе обоснования и принятия управленческих решений.

Стратегия – долговременные, наиболее принципиальные планы правительства, администрации регионов, руководителей предприятий в отношении производства, доходов и расходов, бюджета, налогов и т.д. **Тактика** – экономическое действие, рассчитанное на краткосрочный период исходя из текущей ситуации.

- сочетание фундаментальных и текущих задач экономического развития.
- разработка механизма поставленных целей.

Методы государственного регулирования экономики

Методы государственного регулирования экономики

Прямые

Государственные субсидии

Государственное
предпринимательство

Система государственного
управления экономикой


Косвенные

Законодательство

Нормативные акты

Налоговая политика

Установление льгот



Косвенные - использование инструментов и методов воздействия на частное предпринимательство с точки зрения обеспечения макроэкономических пропорций расширенного воспроизводства (законодательство, нормативные акты, налоговая политика, установление льгот).

Методы государственного регулирования экономики

Современное рыночное хозяйство регулируется прямыми (административными) методами и косвенными (экономическими) методами.

- Преобладающими являются косвенные регуляторы, вписывающиеся в рыночную систему.
- Использование директивных методов управления предполагает наличие идеального бюрократического аппарата, что в принципе невозможно, учитывая теорию фиаско государства.

Управление

Теория управления - научная база управленческой деятельности, которая определяет:

- направления и пути совершенствования процесса управления,
- методы реализации обобщенных функций управления,
- вытекающие из функций управления управленческие задачи.

В хозяйственной жизни России использование стратегического управления **проблематично по причине**

- неразвитости рыночных отношений,
- отсутствия необходимой организационной культуры,
- отсутствия маркетинговой информации,
- отсутствия кадров, владеющих методами анализа и планирования, стратегическим мышлением.

Ключевым положением современной теории управления является **системный подход** согласно которому процесс обоснования и выработки любого управленческого решения отталкивается от общей цели развития системы и подчиняет ее достижению деятельность всех элементов системы (подсистемы).

Система – совокупность взаимосвязанных между собой частей (элементов), образующих единое целое.

Системный подход в управлении предполагает выделение:

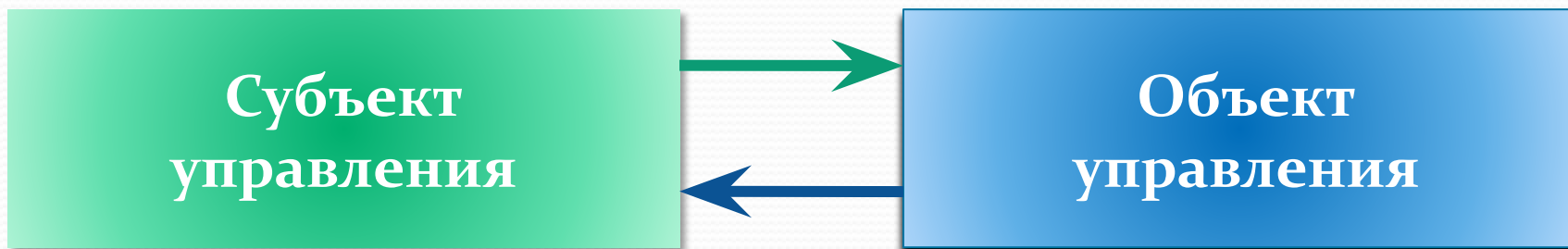
- *управляющей подсистемы*, или субъекта управления;
- *управленческой подсистемы*, или объекта управления.

- Субъект управления – это **управленческий персонал различных уровней иерархии управления.**
- Объектом управления является **любой элемент национальной экономики**, на который направлено управленческое воздействие

Объект и субъект управления находятся в процессе постоянного взаимодействия.

Процесс взаимодействия субъекта и объекта управления

Управленческое воздействие (управленческая информация)



Информация о состоянии и функционировании объекта управления для корректировки управленческих решений

Процесс управления осуществляется посредством передачи информации в обоих направлениях: от субъекта к объекту управления и наоборот

Предметом управления является **информация**, которая фиксирует условия перехода от существующего к желаемому состоянию объекта управления.

Результатом процесса управления является **управленческое решение**, которое направлено:

- *на повышение эффективности функционирования объекта управления*
- *на развитие объекта управления*

Определения информации

- *Информация* – это сведения об объектах или явлениях окружающей среды. Информация может быть новой – это сведения, которых мы еще не знаем, и устаревшей – т.е. известной, переработанной.
- В теории управления *информацией* называются сообщения, получаемые системой из внешнего мира при адаптивном управлении (приспособлении, самосохранении системы управления).
- *Информация* - объективное свойство материальных объектов и явлений порождать многообразие состояний, которые посредством **фундаментальных взаимодействий** материи передаются от одного объекта (процесса) другому, и запечатлеваются в его структуре.

- *Информация* - по законодательству РФ - сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления. Информация уменьшает степень неопределенности, неполноту знаний о лицах, предметах, событиях.
- *Экономическая информация* – совокупность сведений о социально-экономических процессах, служащих для управления этими процессами.

Информация

Информация позволяет:

- *осуществлять контроль за текущим состоянием объекта управления;*
- *принимать обоснованные и своевременные решения;*
- *координировать действия всех элементов в достижении целей.*

В системах управления выделяют три уровня:

- *стратегический,*
- *тактический;*
- *оперативный.*

На каждом уровне управления имеются свои задачи, при решении которых возникает потребность в соответствующих данных, получить эти данные можно путем запросов в информационную систему.

Эти запросы обращены к соответствующей информации в информационной системе.

Информационные технологии позволяют обработать запросы и, используя имеющуюся информацию, сформировать ответ на эти запросы.

Таким образом, на каждом уровне управления появляется информация, служащая основой для принятия соответствующих решений.

Определения управления

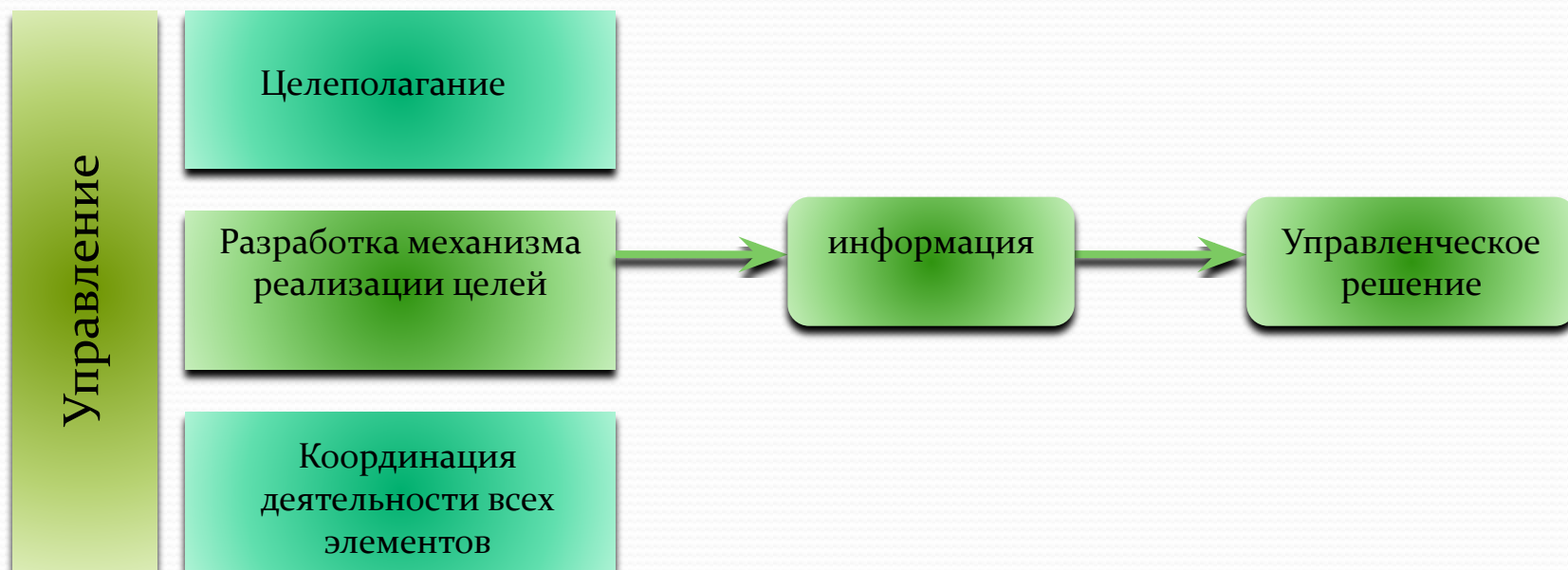
Управление – это вид деятельности, связанный с определением

- целей,
- функционирования и развития объекта управления,
- наличия средств для их реализации,
- координация деятельности всех элементов для получения результатов, соответствующих поставленным целям *посредством переработки информации.*

Определения управления

- *Управление* есть особая форма целенаправленной деятельности людей по упорядочению процессов формирования, функционирования и развития естественных, технических и социальных объектов.
- *Стратегическое управление* есть синтез науки, искусства и практического опыта.

Основные аспекты управленческой деятельности



Основные аспекты управленческой деятельности

Основными аспектами управленческой деятельности являются:

- **целеполагание;**
- **разработка механизма реализации целей;**
- **координация деятельности всех элементов.**

Целеполагание — первичная фаза управления, выработки и принятия решений, заключающаяся в *постановке генеральной цели и совокупности целей (дерева целей)* в соответствии с

- сущностью и характером решаемых проблем,
- назначением (миссией) системы,
- стратегическими установками.

Процесс и функция управления

- Процесс управления это определенная последовательность взаимосвязанных действий (процедур), каждое из которых предполагает осуществление соответствующих функций.
- Под функцией управления понимают обособленные процессы деятельности управленческого работника, позволяющие обосновать, применять и осуществлять управленческое воздействие.

Стадии процесса управления

Стадиями процесса управления являются:

- обоснование управленческого решения, что предполагает анализ, прогнозирование, планирование, программирование, маркетинг;
- руководство, т.е. принятие решения, регулирование, организация, мотивация, коммуникация;
- контроль.

Выдержки из бюллетеня Счетной Палаты РФ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Счетной палаты Российской Федерации

по результатам экспертно-аналитического мероприятия

«Анализ эффективности использования государственных средств территориальными структурами федеральных органов исполнительной власти и региональными органами исполнительной власти, выделяемых на реализацию функций управления»

Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2.18.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить степень оптимизации государственно-управленческих правоотношений на современном этапе их развития, а также взаимосвязь показателей государственного регулирования социально-экономического развития с затратами на содержание органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Известен постулат, что для достижения целей управления разнообразие управляющей подсистемы должно быть не меньшим, чем разнообразие управляемой подсистемы. Рост разнообразия общественной системы неизбежно влечет за собой количественное расширение органов государственного управления и увеличение количества чиновников, что подтверждают долгосрочные тренды.

Так, имеющийся статистический материал по численности российских «чиновников» свидетельствует о том, что темпы их роста почти всегда опережали темпы роста населения. По данным Росстата, численность работников, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации на 1 октября 2008 года составила 1,2 млн. человек, увеличившись за 10 лет в 1,83 раза. Более 80 % этого числа «чиновников» замещают должности в органах исполнительной власти.

Вместе с тем, очевидно, что количественное умножение органов власти имеет свои ограничения. Громоздкий аппарат неэффективен не только с точки зрения необходимых на его содержание затрат, но и в силу экспоненциального характера зависимости числа вероятных ошибок исполнения от количества исполнителей.

Как показывает анализ, в постсоветской России за годы реформ произошло не только увеличение числа чиновников, но и расширение органов государственного управления при низких качественных параметрах и архаической структуре управления.

Структура федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации за период 1992-2009 годов приведена в таблице:

	1992 г.	1994 г.	1996 г.	Апрель 1998 г.	Сентябрь 1998 г.	Май 1999 г.	Август 1999 г.	2000 г.	2002 г.	Март 2004 г.	2009 г.
Министерства	22	23	24	22	24	24	26	24	23	14	18
Госкомитеты	8	7	18	10	12	11	10	6	6	-	-
Комитеты	23	18	1	2	2	-	-	-	-	-	-
Агентства	3	2	3	3	3	1	9	8	8	28	28
Службы	11	12	18	18	18	15	14	13	13	34	36
Надзоры	-	2	2	2	2	2	2	2	2	-	-
Комиссии	-	-	-	1	1	2	3	2	2	-	-
Управления	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Департаменты	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Инспекции	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Всего	68	67	66	58	62	64	64	55	54	76	82

В последние годы в России также предпринимаются целенаправленные меры по сокращению штатов и оптимизации государственных структур, реализации отдельных положений упомянутых моделей. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р были утверждены Концепция административной реформы и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах.

Предлагаемые Концепцией административной реформы мероприятия нацелены на следующие преобразования: сокращение штата чиновников, минимизация условий для возникновения коррупции, сокращение бюджетных расходов и нацеленность на основного потребителя государственных услуг - население. Реформа ставит своей целью изменения, которые позволят не только повысить эффективность работы государственных учреждений, но и их статус среди граждан.

Планируемыми результатами административной реформы являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг (повысить степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2010 году не менее чем до 70 %);

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования (снизить долю издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2010 году - до 3 %);

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти (повы-

В укрупненном виде территориальные органы ФОИВ размещаются на межрегиональном уровне, в субъекте Российской Федерации и на межрайонном, городском (районном) уровне. Поуровневое размещение работников территориальных органов отдельных федеральных органов исполнительной власти в конце 2008 года (по данным формы отчетности № 14 - ОКУД 0503074) приведено в таблице:

	Территориальные органы межрегионального уровня		Территориальные органы в субъекте Российской Федерации		Территориальные органы межрайонного, городского (районного) уровня	
	утверждено штатных единиц	фактическая укомплектованность, %	утверждено штатных единиц	фактическая укомплектованность, %	утверждено штатных единиц	фактическая укомплектованность, %
ФНС России	3992	67	20778	82	174938	93
ФССП России	-	-	72509	97	-	-
Федеральное казначейство	-	-	18116	82	46879	93
ФТС России	67894	90	-	-	-	-
Росрегистрация	3186	92	33032	95	-	-
Росстат	-	-	29420	96	-	-
МЧС России	1585	91	25284	91	-	-
Роспотребнадзор	-	-	24554	90	-	-
Россельхознадзор	7059	87	13821	93	-	-
Роснедвижимость	-	-	14372	89	-	-
Ростехнадзор	5517	93	6676	97	-	-
ФАС России	-	-	2742	87	-	-

В значительной степени численность работников органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Федерации зависит от численности населения. В этой связи представляет интерес для исследования такой показатель, как численность «чиновников» на 1000 человек населения. Так, в 2008 году разброс значений данного показателя был от 6,9 в Чеченской Республике до 52,4 в Чукотском автономном округе.

При сопоставлении плотности проживания населения с численностью «чиновников» всех уровней власти на 1000 человек населения в 2008 году максимальные значения зафиксированы:

Субъект Российской Федерации	Плотность проживания населения, чел./кв. км	Численность чиновников на тыс. чел. населения
г. Москва	9,5	7,1
г. Санкт-Петербург	3,3	8,2
Чукотский автономный округ	0,1	52,4

В 2008 году должна была завершиться ликвидация избыточных и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако анализ функций и полномочий в части использования природных ресурсов показал, что согласно тексту положений принятие нормативных правовых актов в области охраны, воспроизводства и использования рыбных ресурсов осуществляют и Минсельхоз России, и МПР России, т. к. к сфере компетенции последнего отнесены все природные ресурсы, кроме объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

В области обеспечения безопасности гидротехнических сооружений промышленности и энергетики также наблюдается дублирование принятия нормативных правовых актов, т. к. из сферы компетенции МПР России исключены только судоходные гидротехнические сооружения, а за Ростехнадзором закреплены гидротехнические сооружения промышленности и энергетики.

Такое же дублирование наблюдается и в принятии нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды - МПР России отвечает за все вопросы, кроме экологического надзора, а за Ростехнадзором закреплено регулирование ограничения негативного технологического воздействия, что явно шире понятия экологического надзора.

Наблюдается дублирование в сфере мониторинга, т. к. принятие нормативных правовых актов в области мониторинга окружающей среды без исключений закреплено за Росгидрометом, в то время как регулирование мониторинга лесов и водных объектов, явно входящих в понятие окружающей среды, отнесено к ведению МПР России.

Отметим дублирование функций Росприроднадзора (до 2007 год - Россельхознадзор) и Роскомрыболовства (в функциях Росрыболовства отсутствует) в части контроля за водоемами. За первым был закреплен контроль за использованием и охраной водных объектов, а за вторым - за охраной, воспроизводством и использованием водных биологических ресурсов и среды их обитания (т. е. тех же водных объектов).

Следует отметить, что возложение дополнительных функций, вытекающих из федерального законодательства, связанных с увеличением объема исполняемых полномочий, повлекло увеличение численности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

По состоянию на 31 декабря 2008 года в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации численность работников, замещавших должности государственной гражданской службы, составляла 200,2 тыс. человек²¹.

Рост количества работников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за период 2004-2007 годов составил 39,2 тыс. человек, или 121,5 процента²².

При этом большинство преобразований, связанных с увеличением объема исполняемых полномочий, осуществлялось без достаточной предварительной проработки и расчетов по оптимизации структуры органов государственной власти и штатной численности, о чем свидетельствует значительный рост численности государственных служащих и количества органов исполнительной власти в регионах.

Так, в Республике Алтай численность органов исполнительной власти в период с 2004 по 2008 год увеличилась на 57,6 %, в Краснодарском крае - на 26,7 %, в Костромской области - на 74,5 %, в Сахалинской области - на 72 %. В Приморском крае, Волгоградской, Курганской, Новгородской, Тверской областях численность органов исполнительной власти увеличилась более чем в 2 раза.

Согласно опубликованным статистическим данным за I квартал 2009 года среднероссийский уровень среднемесячной начисленной заработной платы региональных гражданских и муниципальных служащих в 2008 году составил 33,21 тыс. рублей и 22,09 тыс. рублей, соответственно.

В то же время, по данным Росстата, за январь 2009 года размер среднемесячной начисленной заработной платы в сфере образования составил 11,3 тыс. рублей, здравоохранения - 12,9 тыс. рублей, предоставления прочих коммунальных, социальных и персональных услуг - 14,9 тыс. рублей.

Дифференциация уровня денежного содержания государственного служащего и работника бюджетной сферы свидетельствует об отсутствии сопоставимого подхода к оценке исполнения возложенных функций по предоставлению бюджетных услуг.

Фонд оплаты труда мэра города Благовещенска установлен в соответствии с законом Амурской области от 10 ноября 2005 года № 87-ОЗ «О системе оплаты труда в органах местного самоуправления» и утвержденным положением. Объем начисленного в соответствии с действующим законодательством денежного содержания мэра города, выплаченного в 2008 году, составил 1272 тыс. рублей.

Среднемесячная оплата труда в представительном органе власти г. Благовещенска в 2008 году составляла 46,2 тыс. рублей, работника местной администрации - 32,6 тыс. рублей, контрольного органа - 43,9 тыс. рублей, работника бюджетной сферы - 8,6 тыс. рублей.

Расходы на государственное управление ЗАТО г. Полярный в 2008 году составили 43140,9 тыс. рублей, или 4,6 % общей суммы расходов местного бюджета. Наибольшая доля в структуре расходов на государственное управление ЗАТО г. Полярный приходится на заработную плату и начисления на заработную плату - 80,4 процента.

3.3. Оценка эффективности использования государственных средств, направляемых на осуществление деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований

В бюджетных посланиях Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации²³, а также Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в целях создания условий и предпосылок для максимального эффективного управления государственными финансами в соответствии с приоритетами социально-экономической политики государства определена необходимость принятия адекватных мер по оптимизации бюджетных расходов, в том числе на государственное управление.

Счетной палатой Российской Федерации в соответствии с ежегодными планами работы осуществляются контрольные мероприятия по проведению аудита эффективности использования государственных средств субъектами Российской Федерации.

Результаты контрольных мероприятий, проведенных в 2009 году в Амурской, Иркутской, Мурманской, Тверской областях, показали, что, несмотря на принимаемые меры по совершенствованию института государственного управления, расходы на содержание органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, объемы ассигнований, выделяемых на осуществление их деятельности, значительны и не всегда используются эффективно.

Под эффективностью в общем виде понимается отношение достигнутых результатов к затратам. Показатели экономической эффективности отражают соотношение затраченных на деятельность государственных служб ресурсов с объемом оказанных услуг. Техническую эффективность государственного органа можно определить как степень соответствия его услуг потребностям. Эффективность управления может быть оценена по различным взаимодополняющим критериям, таким, как:

- эффективность с точки зрения необходимости (оценке подлежит социальная польза от деятельности того или иного органа);
- эффективность с точки зрения выполнения поручений или плановых (прогнозных) заданий, качества и степени достижения поставленных целей и задач;
- сравнительная эффективность (или неэффективность) - соответствие стандартам или наилучшим образцам, принятым в мировой практике, или среднему уровню, соответствующему данному уровню развития;
- критерий развития - оценка социально-экономического положения общества как ориентир для оценки эффективной государственной деятельности в определении направленности движения по пути к прогрессу или откат назад;
- реактивная эффективность - точность, адекватность, скорость и четкость реакций на вызовы окружения и стоящие перед государственной организацией проблемы.

Данные критерии ориентированы на конечные результаты и, как показывает практика, в последние годы используются не только в финансовом менеджменте, но и входят в качестве основополагающего компонента во многие современные концепции государственного управления.

Исходя из отчетов главных распорядителей бюджетных средств об исполнении бюджетов, можно констатировать, что удельный вес расходов федеральных органов исполнительной власти на свои территориальные органы в первых кварталах рассматриваемого периода 2006-2008 годов оставался на уровне 13-16 % от их годового значения. Поэтому структуру указанных расходов по классификации операций сектора государственного управления можно сопоставлять в годовом (2006-2008 годы) и квартальном (I квартал 2009 года) исчислении.

Структура расходов федеральных органов исполнительной власти на свои территориальные органы в период 2006-2009 годов приведена в таблице:

(в процентах)

Наименование расходов	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
Группа 300 «Поступление нефинансовых активов»	12	8	7	6
Статья 220 «Оплата работ, услуг»	22	18	19	17
Статья 210 «Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда»	65	73	74	77

Как видно из вышеприведенной таблицы, удельный вес статьи 210 «Оплата труда и начисления на выплаты по оплате труда» в рассматриваемом периоде постоянно увеличивался за счет снижения удельного веса статьи 220 «Оплата работ, услуг» (услуги связи, транспортные услуги, коммунальные услуги, арендная плата за пользование имуществом, работы и услуги по содержанию имущества, прочие работы и услуги) и группы 300 «Поступление нефинансовых активов» (увеличение стоимости основных средств, увеличение стоимости нематериальных активов, увеличение стоимости произведенных активов, увеличение стоимости материальных запасов).

Выводы

Проведенное экспертно-аналитическое мероприятие показало, что анализ эффективности использования государственных средств территориальными структурами ФОИВ и региональными органами исполнительной власти, выделяемых на реализацию функций управления, является актуальной и в значительной степени сложной проблемой, требующей создания соответствующего методического и информационного обеспечения и проведения мониторинга контроля.

Задачи повышения эффективности государственного управления, в том числе в рамках первого этапа административной реформы в Российской Федерации, выполнены не в полной мере.

1. Проводимые административная и бюджетная реформы слабо увязаны со стратегическими документами долгосрочного социально-экономического развития, внедрением механизмов управления, ориентированных на результат.

2. Отсутствует стройная система целеполагания в повышении эффективности государственного управления, в соответствии с которой должна выстраиваться ар-

хитектура органов государственного управления и технологии реализации ключевых национальных показателей развития.

Вопросы оптимизации государственных правоотношений практически не нашли своего отражения при формировании схем размещения территориальных структур ФОИВ, которое ведется эмпирическим путем, в отсутствие разработанной и утвержденной генеральной схемы пространственного развития Российской Федерации.

3. Преобразования, связанные с увеличением объема исполняемых полномочий органами государственного управления, осуществлялись без достаточной предварительной проработки и расчетов по оптимизации штатной численности и структуры территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. На данный момент не разработана научно обоснованная методология и методика определения оптимальной структуры государственных органов, численности государственного аппарата.

Совершенствование разграничения функций и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется не всегда оптимально и еще не завершено.

4. Отсутствует система оценки деятельности органов управления различного уровня с точки зрения их вклада в социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, ответственности за достигнутые результаты.

5. Большинство ФОИВ и субъектов Российской Федерации программы по проведению административной реформы и антикоррупционные программы разработаны.